

Bünnagel, Vera; Roth, Steffen J.

Working Paper

Familienpflegezeit: Kurzanalyse zum Vorschlag von Familienministerin Kristina Schröder

Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 2010,1

Provided in Cooperation with:

Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

Suggested Citation: Bünnagel, Vera; Roth, Steffen J. (2010) : Familienpflegezeit: Kurzanalyse zum Vorschlag von Familienministerin Kristina Schröder, Otto-Wolff-Discussion Paper, No. 2010,1, Otto-Wolff-Institut für Wirtschaftsordnung (owiwo), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59105>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Direktoren: Professor Dr. Johann Eekhoff
Geschäftsführer: Dr. Steffen J. Roth

Familienpflegezeit

Kurzanalyse zum Vorschlag von Familienministerin Kristina Schröder

Vera Bünnagel und Steffen J. Roth

Otto-Wolff-Institut Discussion Paper 1/2010

(April 2010)

Familienpflegezeit

Kurzanalyse zum Vorschlag von Familienministerin Kristina Schröder

Vera Bünnagel* und Steffen J. Roth**

Der Vorschlag

Um die Vereinbarkeit von Berufsausübung und Pflege älterer Familienangehöriger oder auch kleiner Kinder zu verbessern, plant die Familienministerin eine gesetzliche Familienpflegezeit. In Vollzeit berufstätige Arbeitnehmer sollen zwei Jahre lang halbtags arbeiten und sich zugleich halbtags um die Pflege kümmern können, währenddessen aber nicht 50, sondern 75 Prozent ihres ursprünglichen Gehalts verdienen. Danach arbeiten sie zwei Jahre lang Vollzeit, bekommen aber ebenfalls nur 75 Prozent Gehalt. Durch den Verzicht auf ein Viertel des, der Arbeitszeit entsprechenden Gehalts sind die Gehaltskosten des Unternehmens, beim Verbleib des Arbeitnehmers über die gesamten vier Jahre hinweg, der insgesamt in diesem Zeitraum geleisteten Arbeitszeit angepasst.

Gegen das Risiko, dass die Arbeitnehmer nach zwei Jahren kündigen oder nicht Vollzeit ins Unternehmen zurückkehren und die vorab über die geleistete Arbeitszeit hinaus bezahlte Zeit nachholen, sollen die Unternehmen sich auf freiwilliger Basis versichern. Die Kosten für diese Versicherung sollen die Unternehmen tragen.

Da die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer während der Familienpflegezeit weiterhin halbtags beschäftigt sind, bestehen Sozialversicherungsansprüche fort.

Bisherige Regelungen

Seit 2008 besteht gemäß dem Pflegezeitgesetz ein Anspruch auf unbezahlte, sozialversicherte Freistellung von der Berufstätigkeit für die Dauer von bis zu sechs Monaten, wenn Arbeitnehmer sich um pflegebedürftige nahe Angehörige (mindestens Pflegestufe I) kümmern möchten. Der Anspruch besteht gegenüber Arbeitgebern mit mindestens 16 Beschäf-

* Vera Bünnagel, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Pohligstraße 1, 50969 Köln, Tel.: 0221-470-5352, E-Mail: buennagel@wiso.uni-koeln.de

** Steffen J. Roth, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Pohligstraße 1, 50969 Köln, Tel: 0221-470-5348, E-Mail: steffen.roth@wiso.uni-koeln.de

Die Autoren danken Oliver Arentz, Janina Jänsch, Ines Läufer, Andreas Lichter, Christian Vossler und Christine Wolfgramm für Ihre wertvollen Anregungen.

tigten und muss 10 Tage vor Beginn schriftlich angekündigt werden. Dadurch fallen 85 Prozent aller Betriebe bzw. 26 Prozent aller Beschäftigten nicht unter die Regelung.

Kranken- und Pflegeversicherungsschutz besteht während der Pflegezeit entweder im Rahmen der Familienversicherung über den Ehepartner oder die Pflegeversicherung gewährt Zuschüsse in Höhe der Mindestbeiträge zur freiwilligen Versicherung in der GKV. Diesen Betrag zahlt die Pflegeversicherung auch als Zuschuss für privat Versicherte. Die Pflegekasse übernimmt darüber hinaus die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Die nicht erwerbsmäßigen Pflegepersonen sind während der Erwerbsunterbrechung in Folge dieser gesetzlichen Regelung in der Regel rentenversicherungspflichtig, auch diese Beiträge zahlt die Pflegekasse.

Der Pflegebedürftige erhält von der Pflegekasse ein Pflegegeld, dessen Höhe von der Pflegestufe abhängt (Pflegestufe I: 225 Euro). Das kann er dem pflegenden Angehörigen als Vergütung überlassen, eine gesetzliche Regelung dazu besteht nicht.

Unabhängig von den Regelungen des Pflegezeitgesetzes besteht (allerdings abhängig von einigen betrieblichen Voraussetzungen) ein Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung mit entsprechend reduziertem Gehalt und viele Betriebe, teils auch auf Basis tarifvertraglicher Regelungen, ermöglichen das Ansparen von Arbeitszeitguthaben.

Darüber hinaus besteht nach Pflegezeitgesetz für alle Arbeitnehmer ein Anspruch auf kurzzeitige Freistellung für bis zu zehn Tage pro Jahr (einmal pro Pflegefall). In der Regel besteht ein tarifvertraglicher Vergütungsanspruch (darüber hinaus wird aus § 616 BGB in der Regel ein allgemeiner Anspruch auf Lohnfortzahlung für bis zu fünf Tage abgeleitet, für Auszubildende für bis zu sechs Wochen).

Sowohl bei kurzzeitiger Freistellung als auch im Fall der bis zu sechsmonatigen Pflegezeit besteht ein Sonderkündigungsschutz.

Für Beamte gilt das Pflegezeitgesetz nicht. Sie können sich nach Beamtenrecht für bis zu zwölf Jahre unbezahlt freistellen lassen oder ihre Dienstzeit reduzieren.

Kosten für die Unternehmen

Kosten durch die bestehende Regelung

Unternehmen müssen ggf. den Betriebsablauf an kurzfristige Unterbrechungen der Beschäftigung einzelner Arbeitnehmer bzw. deren kurzfristig reduzierte Arbeitszeit anpassen. Bereits dieses Risiko ist wegen der Notwendigkeit, für diese Eventualität vorzusorgen, mit Kosten verbunden, erst Recht jedoch der tatsächliche Arbeitsausfall. Hinzu kommen Kosten durch die Lohnfortzahlung bei kurzfristiger Freistellung. Diese Kosten dürften allerdings im Lohn eingepreist sein, so dass davon auszugehen ist, dass die Traglast dieser Kos-

ten bei Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam liegt. Der Lohnabschlag kann als Versicherungsprämie des Arbeitnehmers für den Fall des kurzfristigen Ausfalls interpretiert werden.

Die Anpassungskosten entstehen unabhängig von der Lohnfortzahlung auch im Fall der Inanspruchnahme von Pflegezeit, in der die Lohnkosten wegfallen. Auch ein Sonderkündigungsschutz verursacht Kosten für die Unternehmen.

Die Kosten können sich je nach Branche und Betriebsgröße stark unterscheiden. Je höher das spezifische Humankapital und je kleiner der Betrieb, desto höher sind in der Tendenz die zu erwartenden Kosten durch den Ausfall.

Falls Unternehmen das Risiko der Inanspruchnahme von Pflegezeit mit dem Geschlecht in Verbindung bringen, könnten sie versuchen, sich vor den dadurch entstehenden Kosten durch die Beschäftigung von Arbeitnehmern statt von Arbeitnehmerinnen zu schützen.

Zusätzliche Kosten durch die geplante Familienpflegezeit

Zu den genannten Anpassungskosten kommt im Fall der geplanten Familienpflegezeit das Risiko, dass der Arbeitnehmer nach zwei Jahren kündigt oder nicht in Vollzeit ins Unternehmen zurückkehrt. Dann würde er die bereits bezahlte Arbeitszeit nicht nachholen. Die Unternehmen erhielten keine Gegenleistung des Arbeitnehmers für das in den ersten beiden Jahren gemessen an der geleisteten Arbeitszeit zu hohe Gehalt. Dies ist keineswegs unwahrscheinlich: Zum ersten besteht ein entsprechender finanzieller Anreiz. Dieser hängt von den Alternativen ab – von der Attraktivität, die eigene Erwerbstätigkeit vollständig zu unterbrechen oder aufzugeben und der Möglichkeit, eine alternative Beschäftigung in einem anderen Unternehmen zu finden. Pflegebedürftigkeit der eigenen Eltern tritt für viele Beschäftigte kurz vor dem Rentenalter auf, in dem die Gefährdung der eigenen Karriere kein Argument gegen eine Unterbrechung ist; wohl aber die je nach Qualifikation altersbedingt schlechten Aussichten auf eine neue Beschäftigung. Kurz vor dem Rentenalter wird eine Wiederbeschäftigung jedoch möglicherweise gar nicht mehr zwangsläufig gewünscht.

Die geplante Regelung müsste insbesondere für den Fall eines Stellenwechsels um eine Rückforderungsklausel ergänzt werden. Ein Ausfallrisiko bliebe dennoch für die Fälle, in denen die Beschäftigten diese Ausgleichszahlung nicht aufbringen können. Fällt das Ende der ersten beiden Jahre Familienpflegezeit mit dem Erreichen des Rentenalters zusammen, sinkt das verfügbare Einkommen der ehemals Beschäftigten und die Rückzahlung des Gehaltsvorschusses könnte die Rentner je nach anderen Einkommensquellen und Vermögen überfordern. Die Rückforderung wäre zudem mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden.

Die Gefahr, dass ein Beschäftigter nach den ersten zwei Jahren nicht in Vollzeit ins Unternehmen zurückkehrt, besteht zweitens insbesondere dadurch, dass die Pflegebedürftigkeit des Angehörigen wahrscheinlich fortbesteht. Schließlich ist die geplante Regelung gerade deshalb an die Einstufung in eine Pflegestufe gekoppelt, da sie auf langfristig Pflegebedürftige bzw. deren Angehörige ausgerichtet ist. Im Durchschnitt dauert die Pflege eines älteren Menschen acht Jahre.

Alternativ zu den Kosten durch das einzelfallspezifische Risiko des Ausfalls muss das Unternehmen die Kosten für eine entsprechende Versicherung tragen. Es ist allerdings generell nicht plausibel, warum dieses Risiko den Unternehmen angelastet werden soll.

Überhaupt in Vorleistung für den Arbeitnehmer zu gehen ist für das Unternehmen ebenfalls mit Kosten verbunden. Diese entsprechen den Zinskosten für einen entsprechenden am Kapitalmarkt aufgenommenen Kredit. Unternehmen mit akuten Liquiditätsproblemen könnten jedoch Probleme haben, einen entsprechenden Kredit zu bekommen. Gegenzurechnen ist allerdings, dass der Beschäftigte möglicherweise nicht von eventuell im Zeitraum der Familienpflegezeit vorgenommenen Gehaltserhöhungen profitieren wird, wenn das Gehalt über vier Jahre auf 75 Prozent des ursprünglich in Vollzeit verdienten Gehalts eingefroren wird. Eine Anpassung ist theoretisch möglich, in der Umsetzung jedoch aufwendig und in den bisherigen Äußerungen der Familienministerin nicht vorgesehen. Zugleich ist dieser Nachteil für den Beschäftigten wenig transparent, so dass eine entsprechende Anpassung nicht unbedingt eingefordert werden dürfte.

Es ist damit zu rechnen, dass auch während der geplanten Familienpflegezeit analog zur bestehenden Regelung ein Sonderkündigungsschutz etabliert wird, der mit Kosten für die Unternehmen verbunden ist. Allerdings ist ebenfalls davon auszugehen, dass die Beschränkung auf Betriebe mit mehr als 15 Beschäftigten übernommen wird. Dann hätte gut ein Viertel der Beschäftigten keinen Anspruch auf Familienpflegezeit und nur ein geringer Teil der Betriebe wäre von der Gesetzesregelung betroffen.

Kosten für die Sozialversicherungen und den Bundeshaushalt

Eine Entlastung der Pflegeversicherung ist sowohl als Folge der bestehenden Regelung, als auch darüber hinaus als Folge der Fixierung eines gesetzlichen Anspruchs auf Familienpflegezeit mit finanzieller Vorleistung der Unternehmen dann denkbar, wenn durch die Pflege seitens der Angehörigen die Versorgung durch professionelle Dienste oder eine Unterbringung in stationären Pflegeeinrichtungen vermieden oder reduziert werden kann. Der Grund dafür ist, dass die für die privat organisierte Pflege gewährten Leistungen (Pflegegeld) in der Regel deutlich unter den Sachleistungen für professionelle Pflege und erst Recht unter den Sätzen für stationäre Pflege liegen. In Pflegestufe I wird bei ambulanter

Pflege beispielsweise ein Pflegegeld von 225 Euro fällig, alternativ Pflegesachleistungen in einer Höhe von bis zu 440 Euro, die professionelle Pflegedienste geltend machen können.¹ Pflegenden Angehörige können entsprechende Ansprüche auf Leistungen in Höhe der Sachmittel nur dann geltend machen, wenn sie Leistungen nachweisen, die denen von professionellen Angeboten entsprechen. Der Pflegesatz bei stationärer Unterbringung beträgt 1.023 Euro und liegt damit deutlich oberhalb der Kosten bei ambulanter Pflege. Es ist plausibel, dass eine stationäre Unterbringung in den unteren Pflegestufen nicht immer zwingend erforderlich ist.

Ob durch die Pflegezeit oder die geplante Familienpflegezeit tatsächlich eine Entlastung der Pflegekasse gelingen kann und in welcher Höhe, ist nicht mit Sicherheit zu sagen, da unklar ist, welche Pflegeform ohne Inanspruchnahme der Pflegezeit durch Angehörige gewählt worden wäre: Wären die Pflegebedürftigen ambulant versorgt oder stationär untergebracht worden? Hätten Angehörige ihre Beschäftigung auch ohne eine gesetzliche Regelung eingeschränkt und die Pflegekasse entsprechend entlastet?

Darüber hinaus muss die Differenz zwischen den Kosten für ambulante und stationäre Pflege bei der bestehenden Regelung um die von der Pflegekasse zu leistenden Sozialversicherungsbeiträge für die pflegenden Angehörigen korrigiert werden: Um die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und zur Rentenversicherung sowie bei Nichtbestehen von Familienversicherungsschutz um die Zuschüsse zur Krankenversicherung. Im Fall der geplanten Familienpflegezeit fallen diese Beiträge für die Pflegekasse nicht an, denn durch die Halbtagsbeschäftigung der pflegenden Angehörigen besteht deren Sozialversicherungsschutz fort. Allerdings kommt es zu Mindereinnahmen durch das niedrigere Einkommen der sozialversicherungspflichtig beschäftigten, pflegenden Angehörigen.

In der gesetzlichen Krankenversicherung kommt es nach der bisherigen Regelung zu Beitragsausfällen, wenn pflegende Angehörige die Familienversicherung in Anspruch nehmen sowie in dem Fall, in dem die anderenfalls geleisteten Beiträge höher ausfallen würden als der seitens der Pflegekasse gezahlte Zuschuss. Durch die geplante Familienpflegezeit wird die gesetzliche Krankenversicherung belastet, da unveränderten Leistungsansprüchen der pflegenden Angehörigen aufgrund des reduzierten Gehalts geringere Beitragsleistungen gegen überstehen.

Im Bundeshaushalt entstehen sowohl durch die bestehende Regelung als auch durch die geplante Familienpflegezeit Steuerausfälle in Folge der reduzierten steuerpflichtigen Erwerbstätigkeit der pflegenden Angehörigen, wenn es dadurch zur Reduktion der Erwerbs-

¹ Alternativ ist eine Kombileistung möglich: Nehmen Pflegebedürftige nicht die gesamten möglichen Sachleistungen in Anspruch, können sie darüber hinaus ein anteiliges Pflegegeld beantragen. Es wird um den Prozentsatz gemindert, in dem der Pflegebedürftige Sachleistungen in Anspruch genommen hat.

tätigkeit bei gleichzeitiger Pflege von Angehörigen kommt. Davon ist tendenziell auszugehen, da beide die Anreize dafür erhöhen.

Darüber hinaus könnten Kosten entstehen, wenn es durch die Reduktion des Einkommens auf 75 Prozent des früheren Niveaus zu einem Anspruch auf Sozialleistungen kommt (beispielsweise Arbeitslosengeld II, Wohngeld). Andererseits könnte eine zweijährige Reduzierung der Arbeitszeit zu einer Ausdehnung der Arbeitsnachfrage nach Teilzeitkräften führen, was unter Umständen sowohl zu höheren Beiträgen und Steuern, als auch zu einer Minderung von anderenfalls notwendigen Transfers führen könnte.

Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit, dass es massenhaft zu Veränderungen gegenüber dem Status quo kommt?

Schon heute besteht für Beschäftigte in Betrieben mit mehr als 15 Mitarbeitern ein Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung, wenn dem nicht arbeitsorganisatorische Hindernisse entgegen stehen. Für Beschäftigte, die davon Gebrauch machen könnten, die eine Präferenz für die Pflege ihrer Angehörigen haben, die Regelung nicht einseitig ausnutzen (vorzeitig beenden) wollen und die Reduktion ihrer Erwerbstätigkeit auch ohne den durch die Regelung erwirkten Kredit seitens ihrer Arbeitgeber finanzieren könnten, ändert sich durch die geplanten Regelungen nichts. Die Kosten durch die Reduktion ihrer Erwerbstätigkeit fallen trotzdem an, sind jedoch nicht auf die Gesetzesänderung zurückzuführen.

Hinzu kommt, dass die Regelung auf Vollzeitbeschäftigte zielt. Als pflegende Angehörige kommen in den meisten Fällen vor allem die eigenen Kinder in Frage, vermutlich insbesondere die Töchter. Da die Pflegebedürftigkeit meistens im hohen Alter auftritt, sind die potenziell pflegend unterstützenden Angehörigen vielfach in einem Alter, in dem die Beschäftigungsquote in Vollzeit sehr gering ist. Nur ein Viertel der Frauen im Alter von 55 bis 60 Jahren ist in Vollzeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt und könnte von der Familienpflegezeit profitieren; bei den 60- bis 65-Jährigen sogar nur jede Zehnte.

Folgen für die Arbeitnehmer

Die Opposition betont die Gefahr einer Entwertung von Humankapital und der Einbuße von Karrierechancen der pflegenden Angehörigen durch Unterbrechung (bisherige Regelung) oder Einschränkung (bisherige Regelung sowie geplante Familienpflegezeit) der Erwerbstätigkeit. Insbesondere Frauen würden in eine traditionelle Hausfrauenrolle gedrängt.

Zwar könnten sowohl die mit einem geringeren Gehalt verbundenen geringeren Einkommenseinbußen als auch bestehende Rollenmuster dazu führen, dass insbesondere Frauen die Pflegezeit in Anspruch nehmen; die familiäre Rollenverteilung ist jedoch unabhängig

davon eine freie Entscheidung der Angehörigen gemäß ihrer individuellen Präferenzen. Die Einschränkung oder Unterbrechung der Erwerbstätigkeit sollte auf dieser Argumentationsgrundlage nicht verhindert, künstlich unattraktiv oder je nach Geschlecht unterschiedlich attraktiv gemacht werden, sondern der freien Entscheidung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen überlassen werden. Ebenso wenig sollte sie allerdings auch finanziell gefördert werden.

Bringen Unternehmen das Risiko, dass ein Arbeitnehmer wegen der Pflege eines Angehörigen ausfällt, systematisch mit dem Geschlecht in Verbindung, könnte ein Anspruch auf Pflegezeit zu Nachteilen von Bewerberinnen bei der Neubesetzung von Stellen führen. Da Unternehmen dieses Risiko systematisch mit der kurz vor dem Rentenalter stehenden Beschäftigtengruppe in Verbindung bringen dürften, werden sich die Einstellungshemmnisse für diese Altersgruppe weiter erhöhen.

Folgen für die Pflegebedürftigen

Viele Pflegebedürftige wünschen sich eine Pflege zu Hause und die Pflege durch Angehörige. Inwiefern erst die (Familien-)Pflegezeit die Erfüllung dieses Wunsches möglich macht, ist vom Einzelfall abhängig. Durch die mit den Regelungen verbundene höhere Flexibilität und eine teilweise Überwälzung der Kosten von pflegenden Angehörigen auf deren Arbeitgeber erhöht sich die Wahrscheinlichkeit geringfügig, dass dieser Wunsch erfüllt wird.

Die Wahrscheinlichkeit erhöht sich jedoch auch, wenn die Fehlanreize der derzeitigen Ausgestaltung der Pflegeversicherungsleistungen abgebaut werden. Pflegende Angehörige müssten auch ohne bürokratischen Aufwand die gleichen Beträge geltend machen können wie professionelle Dienste. Das Pflegegeld müsste also auf das Niveau der in den jeweiligen Stufen gewährten Sachleistungen angehoben oder die Sachleistungen müssten entsprechend reduziert werden. Darüber hinaus könnten die unterschiedlich hohen Regelsätze für ambulante und stationäre Leistungen angeglichen werden, die die stationäre Unterbringung derzeit finanziell attraktiver machen als die privat organisierte Pflege im häuslichen Umfeld.

Ob und inwieweit die Pflege durch Angehörige die Unterstützung durch professionelle Pflegedienste ergänzen oder ersetzen kann, ist ebenfalls vom Einzelfall abhängig. Nicht immer dürfte insbesondere eine alleinige Pflege durch Angehörige, die professionelle ambulante Hilfsdienste ersetzt, ohne medizinische Folgen gelingen.

Grundsätzlich ist die Präferenz vieler Pflegebedürftiger für die Erbringung der Pflegedienstleistungen durch Angehörige kein Grund für die Übernahme von Mehrkosten durch die Gesellschaft.

Alternativen

Abbau von Fehlanreizen

Die Angleichung der Regelsätze für ambulante und stationäre Pflege ist schon mehrfach angeregt worden, so unter anderem von der Rürup Kommission im Jahr 2003 und Konzept der Pflegevorsorge, das iwip und vbw im Jahr 2004 vorgelegt haben. Geht man davon aus, dass in den niedrigen Pflegestufen die stationäre Unterbringung nicht zwingend erforderlich ist, ist eine Annäherung an das Niveau der ambulanten Sachleistungen sinnvoll (so auch der Vorschlag der Rürup-Kommission). Die Ausgaben der Pflegeversicherung würden sinken, Mehrkosten im Fall stationärer Unterbringung müssten in Eigenleistung erbracht werden.

Das Pflegegeld müsste an die Höhe der in der jeweiligen Pflegestufe gewährten ambulanten Sachleistungen angepasst oder die Sachleistungen entsprechend reduziert werden. (Alternativ wäre zumindest zu erwägen, die Nachweispflicht der Gleichwertigkeit von durch Angehörige erbrachte Pflegeleistungen zu denen professioneller Anbieter abzuschwächen und dadurch Hindernisse für die Pflege durch Angehörige abzubauen.) Dadurch sind Mehrkosten für die gesetzliche Pflegeversicherung zu erwarten; die bestehende Diskriminierung privater Pflege ist jedoch nicht zu rechtfertigen. Zwar kommt es durch den Abgabenkeil zu einer Verzerrung hin zur häuslichen Pflege gegenüber steuer- und sozialversicherungspflichtig erbrachten professionellen Dienstleistungen: Pflegeleistungen sind sehr personalintensiv. Die hohen Steuer- und Sozialabgaben machen die Pflege durch Dritte sehr teuer und reduzieren zugleich das für einen Arbeitnehmer alternativ zur Pflege eines Familienangehörigen am Arbeitsmarkt zu erzielende Nettoeinkommen. Dieser sogenannte Abgabenkeil verzerrt die Entscheidung zwischen Erwerbstätigkeit bei gleichzeitiger Inanspruchnahme der Dienstleistungen Dritter und eigener Haus- und Pflegearbeit in Richtung Pflege durch Angehörige. Dies kann jedoch keine selektive Korrektur dieser Verzerrung in einzelnen Branchen rechtfertigen. Sie wäre zugleich mit Kosten verbunden, so dass die Abgabenbelastung und damit die Verzerrung in anderen Bereichen erhöht würden. Es legt vielmehr nahe, den Abgabenkeil und damit die Verzerrung grundsätzlich und für alle Bereiche gering zu halten, indem die öffentlichen Ausgaben niedrig gehalten werden.

Abbau von Beschäftigungshindernissen

Nicht nur die hohen Sozialabgaben verteuern die Inanspruchnahme von Pflegedienstleistungen durch Dritte. Auch der kürzlich beschlossene Mindestlohn für die Pflegehilfskräfte in der Alten- und ambulanten Krankenpflege verteuert die Leistungen professioneller Pflegedienste und die Versorgung durch Haushaltshilfen, die insbesondere aus Mittel- und Osteuropa nach Deutschland kommen, um Pflegebedürftigen in Ergänzung zu den Diens-

ten professioneller Pflegedienste den Verbleib in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen.² Damit wird Wettbewerb verhindert, der die Kosten für private Haushalte senken und die Sozialversicherungen und darüber die Beitragszahler entlasten würde. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Bürger der osteuropäischen Beitrittsländer der EU ab Mai 2011 ihre Arbeitskraft in Deutschland uneingeschränkt anbieten können, wäre anderenfalls mit einer Kostenentlastung Pflegebedürftiger und ihrer Familien zu erwarten gewesen. Haushaltshilfeleistungen sind allerdings von dem Mindestlohn nicht betroffen. Die Abgrenzung zwischen Pflegeleistungen und Haushaltshilfe dürfte im Einzelfall schwierig sein. So ist fraglich, inwieweit der Mindestlohn durchsetzbar sein wird und tatsächlich ein Beschäftigungshindernis für pflegende Dritte darstellt. Das Entstehen professioneller Pflegehilfsangebote, die keine medizinischen Vorkenntnisse erfordern und von nicht einschlägig qualifizierten Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa erbracht werden könnten, dürfte durch den Mindestlohn jedoch erschwert werden. Solche professionellen Agenturen könnten die Möglichkeit einer entsprechenden Unterstützung auch Haushalten zugänglich machen, die sich die Beschäftigung einer Haushaltshilfe in Vollzeit nicht leisten können, die Unterstützung durch einen ambulanten Pflegehilfsdienst hingegen u. a. dank der Pflegeversicherung grundsätzlich finanzieren könnten, aber als nicht hinreichend ansehen und daher nach zusätzlichen Handreichungen und Hilfeangeboten suchen.

Aufklärung über Möglichkeiten zum Kapitalverzehr

In geringem Umfang existieren bereits heute Kapitalmarktprodukte, die eine Beleihung der eigenen Immobilie ohne Aufgabe des lebenslangen Wohnrechts ermöglichen. Viele Immobilienbesitzer sind sich dieser Möglichkeiten zur Liquidierung ihres Kapitals nicht bewusst. Aufklärungsarbeit und ggf. der Abbau von Markthemmnissen, die einer Entstehung entsprechender Produkte im größeren Umfang im Wege stehen, könnten die präferenzgerechte Versorgung Pflegebedürftiger zu Hause verbessern.

Freiwillige, individuell passgenaue Vereinbarungen

Alternativ zu einheitlichen gesetzlichen Regelungen über eine Pflegezeit sind freiwillige Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber möglich, die die im Einzelfall sehr unterschiedlichen Möglichkeiten und Probleme beider Seiten besser berücksichtigen können. In vielen Unternehmen bzw. Branchen bestehen bereits entsprechende Regelungen. Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels haben Unternehmen ein Interesse daran, qualifizierte Fachkräfte zu halten und ihnen alternativ zur Aufgabe ih-

² Laut einer Studie des Deutschen Instituts für angewandte Pflegeforschung (2009) sind derzeit etwa 100.000 Haushaltshilfen aus mittel- und osteuropäischen Ländern in deutschen Familien beschäftigt, in 60% der Fälle zusätzlich zu professionellen Pflegediensten.

rer Erwerbstätigkeit flexible Möglichkeiten zur Unterbrechung oder Reduktion anzubieten. Die Politik könnte sich darauf beschränken, über Best-Practice-Beispiele zu informieren.

Kein Pflegegeld analog zum Elterngeld

Die von Sozialverbänden und Linkspartei vorgebrachte Forderung, pflegenden Angehörigen analog zu Eltern, die sich im ersten Lebensjahr ihres Kindes um dessen Pflege kümmern, eine positiv einkommensabhängige steuerfinanzierte Einkommensersatzleistung zu zahlen (Pflegegeld analog zum Elterngeld) ist abzulehnen. Damit wäre eine erhebliche Belastung der Solidargemeinschaft der Steuerzahler verbunden. Die Entscheidung der potenziell pflegenden Angehörigen würde massiv zu Gunsten einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit verzerrt. Die Verteilungswirkung einer höheren Ersatzleistung für Gutverdiener läuft den gängigen Vorstellungen einer Umverteilung von oben nach unten zuwider.

Auch in diesem Fall sind die Unternehmen analog zur bestehenden Pflegezeit und zur geplanten Familienpflegezeit mit den Kosten eines kurzfristigen Beschäftigungsausfalls konfrontiert. Das mit der geplanten Familienpflegezeit verbundene Risiko, dass Beschäftigte eine Lohnvorauszahlung nicht nachträglich erarbeiten, besteht hingegen nicht; dafür wird die Allgemeinheit der Steuerzahler – und damit auch die Unternehmen – mit Steuerausfällen und den zur Finanzierung des Pflegegeldes notwendigen Mitteln belastet.